



Att låta medborgaren komma in

- en diskussion om medborgarinflytande i planeringsprocessen.

Fakulteten för Landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap

Sabina Johnsen

2009

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för Landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap, LTJ

Författare:

Sabina Johnsen

Titel:

Att låta medborgaren komma in - en diskussion om medborgarinflytande i planeringsprocessen.

To let the citizen in - a discussion about citizen participation in the planning process.

Program/utbildning:

Landskapsarkitektprogrammet

Grund C

Huvudområde:

Landskapsplanering

Nyckelord (6-10 st):

Medborgarinflytande, medborgardeltagande, brukarmedverkan, brukarinflytande, demokrati, deltagardemokrati, samhällsplanering, engagemang, kommunal planering, beslutsprocesser, makt

Handledare:

Hanna Elgåker

Examinator:

Tim Delshammar

Kurskod:

EX0378

Kurstitel:

Skriva om landskap

Omfattning (hp):

15

Nivå och fördjupning:

Examensarbete

Utgivningsort:

Alnarp

Månad, År:

April, 2009

Serie:

Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten

Omslagsfoto:

Åsiktspelare av Sabina Johnsen

Innehållsförteckning

Sammandrag	7
Abstract	8
Förord	9
Bakgrund	10
Planering med medbeslutsfattande/medborgarinflytande	10
Genomförda projekt	10
Planförslag på Kosteröarna	10
Helsingborgs medborgarutskott	11
Medinflytandeexperiment i Gävle	12
Projektet Luftsloppet i Göteborg	12
Områdesgrupper i Alby	13
Att ta tillvara på kraften i Åre	14
Modern planering och demokratiutveckling	14
Historik	15
Syfte	17
Avgränsning	17
Frågeställningar	17
Målgrupp	17
Metodbeskrivning	18
Metodval	18
Litteraturstudie	18
Litteratursökning	19
Använda informationskällor	19
Val av sökord	19
Val av dokument:	19
Sekundärsökning:	19
Problemformulering	19
Analys	20
Resultat	21
Planernas roll	22

Medborgardeltagande.....	24
Beslutsprocesser	24
Att engagera sig eller inte.....	25
Faktorer för engagemang	26
Faktorer för ickeengagemang	27
Kommunikationsproblem	27
Dialog som redskap.....	27
Tydlighet i planeringsprocessen	28
Diskussion.....	30
Metoddiskussion	30
Källkritik	30
Resultatdiskussion och slutsats	30
Stad och land.....	30
Ekonomiska aspekter.....	31
Att främja engagemanget.....	32
Framtidens planerare	33
Förslag till fortsatt forskning	34
Förklaringar	36
Litteraturförteckning	37

Figurförteckning

Figur 1: Tankeprocessens faser.....	18
Figur 2: Beslutsnivåer	24
Figur 3: Arnsteins participationsstege.....	26

Sammandrag

Samhällsplaneringen i Sverige är en viktig grund till den välfärd som vi har skapat oss. Den har fungerat som en hjälp för att åstadkomma förbättringar. Men alltför sällan har beslut om förändringarna fattats av de som varit direkt berörda av dem. Demokratiskt sett är det viktigt att den grupp som mest berörs av ett beslut också är med och fattar beslutet.

I detta arbete undersöks motiven till att arbeta med medborgardeltagande och brukarmedverkan i planeringssammanhang. Vilka faktorer påverkar de traditionella planeringssystemen och är det möjligt att upprätthålla dem när medborgarinflytandet ökar i planeringen?

Traditionellt sätt, då planeringsförändringar har varit på gång, presenteras dessa genom att den redan färdiga planen visas upp för allmänheten. Medborgarna har i det läget kunnat framföra synpunkter men det är inte säkert att dessa togs i beaktning. Kritik mot det traditionella planeringssättet uppstod och som ett sätt att möta den kritiken genomfördes försök med medborgarinflytande i Sverige.

Om medborgarinflytande ska tillämpas kommer en framtida rollförändring för planeraren att behöva göras. Ett nytt förhållningssätt till kunskaper behövs dessutom om samhällsplaneringen ska nå framgång. För att medborgare ska förstå och ta till sig problematiken behöver experter aktivt handleda medborgarna. Processen behöver göras tydlig och öppen så att alla medborgare får chansen att ta del av informationen.

Rent ekonomiskt har det visat sig lönsamt att låta medborgarna delta i samhällsplaneringen. Medborgarinflytande skapar ansvarstagande och engagemang för kommunala frågor.

Engagemang innebär att individen ökar sin kunskap och får en viss bekräftelse. Ett resultat av detta kan vara minskat utanförskap och ökad förståelse. Men om människor ska känna att det är värt att delta och engagera sig måste de uppleva att de är med och bestämmer. Faktorer som har betydelse för varför människor inte engagerar sig är främst tidsbrist men även att redan ha fått viss tillfredsställelse eller att känna sig oförmögen att påverka, spelar roll.

Nyckelord: Medborgarinflytande, medborgardeltagande, brukarmedverkan, brukarinflytande, demokrati, deltagardemokrati, samhällsplanering, engagemang, kommunal planering, beslutsprocesser, makt, Sverige

Abstract

Urban planning in Sweden has played an important role for the welfare state we have created. It has served as a way to achieve improvements. But too often decisions, about the changes, were made by those who were not directly affected by them. Democratically speaking, it is important that the group most affected by a decision also comes to make the decision.

This thesis examines the motives for working with citizen participation and user participation in planning contexts. What factors affect the traditional planning systems, and is it possible to maintain them when citizen participation is increased in planning?

When changes in planning areas are upcoming they are usually presented to the public through the already finished plan. Citizens are welcome to make comments, but there is no certainty that these will be taken into consideration. Criticism of the traditional way to conduct planning occurred and to meet the criticism several experiments with citizen participation were made in Sweden.

If citizen participation is to be applied a future role change for the planner is necessary. Furthermore a new approach to knowledge has to be made for urban planning to achieve success. For citizens to understand and grasp the complex of problem experts need to actively guide them. The planning process needs to be made clear and transparent so that all citizens have the chance to assimilate the information.

Financially it has been proven profitable to let the citizens participate in urban planning. Citizen participation creates responsibility and commitment to community concerns.

Commitment means that the individual will increase its knowledge and will receive certain acknowledgment. As a result alienation can be reduced and understanding increased. But if people are to consider it worthwhile to participate and get involved, they must experience that they can make a difference in decision making. Factors relevant to why people do not get involved is mainly lack of time but also a feeling of certain satisfaction or a feeling of not being able to influence the issues that matter.

Key words: Citizen participation, user participation, democracy, participation democracy, urban planning, involvement, communal planning, decision making, power, Sweden

Förord

Detta är ett kandidatexamensarbete utfört inom ramen för landskapsarkitektprogrammet med inriktning på landskapsplanering vid fakulteten för Landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap, vid SLU i Alnarp. Arbetet motsvarar 15 högskolepoäng.

Jag hoppas att jag för läsaren kan väcka en nyfikenhet i ämnet och att han eller hon, precis som jag, börjar ifrågasätta låsta strukturer. Jag har försökt belysa andras tankar men även visa på nya aspekter i mitt ämne. Min förhoppning är att jag har kunnat visa svagheter i vissa av de fördomar och föreställningar som vi alla har. Jag känner själv att jag saknar mer konkreta fynd men jag tröstar mig med att jag under arbetets gång har lärt mig och upptäckt nya saker om planering och att jag har insett vikten av kunskap och erfarenheter för min framtida yrkesroll. Även om jag ännu inte har all den kunskap och de erfarenheter jag behöver så har jag kommit en bit på vägen.

Jag vill rikta ett stort tack till Hanna Elgåker som har varit handledare under arbetets gång. Tack för de tips jag har fått och tack för att du har kommit med värdefulla synpunkter och råd. Du har fått mig att våga mer! Jag vill även tacka mina studiekamrater som har avsatt sin tid till att språkgranska och peta i min, ibland stora iver, att kasta mig över så mycket fakta som möjligt, tack Carin och Emma. Tack även till min examinator Tim Delshammar och min opponent Hanna Ahlström för era värdefulla synpunkter.

Slutligen vill jag rikta ett tack till min man, Kim Johnsen, som har varit mitt stöd under skrivprocessen och som har tagit sig tid att läsa igenom mina ofärdiga utkast trots långa arbetsdagar. Ett särskilt tack till det lilla liv som växer inom mig för att du har varit snäll mot mig och stått ut med mina sena vanor och oregelbundna tider. Jag längtar till att få träffa dig snart!

Bakgrund

Planering med medbeslutsfattande/medborgarinflytande

Det traditionella sättet att sprida information om att planeringsförändringar är på gång är att den redan färdiga planen visas upp för allmänheten. Detta sker vanligen i någon form av utställning på en offentlig plats, så som bibliotek eller kommunkontor. Informationen om utställningen annonseras ut, till exempel genom en notis i lokal-tidningen. Skillnaden med att tillämpa medborgarinflytande är att kommunen istället vänder sig till dess invånare redan medan planeringen är under arbete. Informationen om att planering pågår kan spridas genom att skicka brev och broschyrer till hushållen för att garantera att fler har tagit del av den. Vanligen hålls offentliga debatter och möten, och medborgarna inbjuds till studiecirkelar och samråd (Bohm, 1985).

Medborgardeltagande och medborgarinflytande handlar till stor del om:

- att medborgarnas åsikter och vilja ska synas i besluten
- att de politiskt valda representanterna ska lyssna på medborgarna
- att relevant kunskap ska tas fram som underlag för att fatta beslut
- att dialogen mellan medborgarna och beslutsfattarna ska utvecklas (Byggeforskningsrådet, 2000).

Genomförda projekt

Experiment och försök med medborgarinflytande har i Sverige pågått sedan en längre tid som ett sätt att möta en stark samhällskritik mot det moderna sättet att planera. I Sverige var vi relativt sena, i jämförelse med andra västeuropeiska länder och USA, där experiment med medborgardeltagande och försök att involvera medborgarna i stadsplaneringsprocessen hade pågått sedan 1960-talet (Bohm, 1985). Här nedan följer ett antal exempel på försök där invånarna i en kommun, mer eller mindre, har involverats i olika planeringssammanhang. Försöken illustrerar en del positiva effekter men pekar även på den stora problematiken kring medborgarinflytande.

Planförslag på Kosteröarna

I Strömstad kommun ligger Kosteröarna som består av två öar med en bofast befolkning på cirka 300 personer (Kosteröarna, 2009). Under 1970-talet gjorde Statens Planverk en områdesplan för naturreservat på Kosteröarna som väckte öbornas missnöje eftersom den skulle inskränka på deras aktiviteter. Påtryckningarna från lokalbefolkningen gav resultat och när länsstyrelsen slutligen fastställde områdena för

naturreservat var dessa mindre än förslagen i områdesplanen (Byggforskningsrådet, 2000).

De gemensamma protesterna tände gnistan hos befolkningen och en samhällsförening bildades. Syftet var att utveckla det lokala samhället och näringslivet och öborna blev involverade i en omfattande studie-cirkelverksamhet. I början av 1990-talet sammanställde arkitekten Hans Arén öbornas förslag till fördjupad översiktsplan. Parallellt med öbornas engagemang i sin plan arbetade stadsarkitekten i Strömstad med kommunens förslag till en fördjupad översiktsplan för Kosteröarna. En tydlig konflikt med motstridiga intressen kunde skönjas mellan kommunen och öborna varpå båda förslagen ställdes ut och en kompromissplan antogs av fullmäktige i Strömstad. Resultatet visar hur öborna och kommunen kunde enas, även om lösningen inte var optimal för någon av parterna (Byggforskningsrådet, 2000).

Helsingborgs medborgarutskott

Då Helsingborgs kommun skulle börja arbeta efter de direktiv som angavs i demokratiutredning (SOU 2000) införde de under 2003, så kallade, medborgarutskott. Dessa hade till uppgift att behandla demokrati- och integrationsfrågor, ta in synpunkter från invånare och producera lokala utvecklingsprogram. Verksamheten skulle leda till att skapa bättre underlag för beslut och leda till ökat samhällsengagemang från kommuninvånarna. Medborgarutskotten skulle förse facknämnder med bredare beslutsunderlag genom att skapa goda kontakter med kommuninvånarna (Svensson, 2008).

Medborgarna hade inget egentligt inflytande över de beslut som fattades utan deras huvudsakliga funktion var rådgivande. För dem som arbetade i medborgarutskotten betydde delaktighet att medborgarna skulle dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter från sitt närområde. Beroende på om en politiker valde att beakta en medborgares åsikter, och sedan kunde förankra dessa i facknämnderna, avgjorde för om medborgaren faktiskt kunde påverka ett beslut (Svensson, 2008).

Ibland kunde även deltagarna uppleva att besluten redan var fattade då de kallades in, och de fick dem att känna maktlöshet. Trots att politikerna i medborgarutskotten ofta återkom till sina närområden och bjöd in medborgarna att delta i öppna möten, upplevde medborgarna att deras inflytande och möjlighet att påverka utvecklingen i sitt närområde var begränsat. Detta berodde främst på att facknämnderna och fackförvaltningarna visade ett ointresse för medborgarna och deras åsikter. 2006 lades medborgarutskotten ner med anledning av maktskifte i Helsingborg men medborgarsamtalen fortsätter dock, fast integrerade i facknämndernas förvaltningar (Svensson, 2008).

Medinflytandeexperiment i Gävle

I Gävle fick ett 40-tal familjer möjlighet att vara med och utforma både de yttre områdena och den inre boendemiljön i ett byggexperiment under mitten av 1970-talet. Experimentets mål var att främja brukarinflytandet och ge brukarna möjlighet att redan i planeringsstadiet forma hur de ville bo. Planeringen var inte enbart på brukarnas villkor utan det eftersträvades en form av samråds- och samförståndsprocess mellan kommunen, brukarna och projektören (Arbnor, 1978).

Projektet inleddes med att fastighetskontoret i Gävle bjöd in 150 hushåll ur tomt- och småhusköen till en presentation av experimentet. Av dessa kom 42 hushåll till mötet. Alla de intresserade hushållen fick i nästa steg besvara en enkät där de fick ta ställning till ett antal förslag till utformningen av parkering, hustyp, bostadsservice, tomt, gemensamma ytor och gemensamhetslokal. Utifrån enkätsvaren och diskussioner som följde gjordes en slutgiltigt plan. I nästa skede fördelades tomterna till brukarna. Principen som användes var att de hushåll som stått längst i tomtköen fick välja först. Tomterna som fördelades var i detta skede redan uppritade och färdigbestämda vad gällde placering och storlek. Det sista skedet handlade om själva husdelen där varje hushåll, under två timmar, vid två tillfällen, fick träffa en arkitekt och en ekonomisk rådgivare för att arbeta fram en planlösning som skulle fungera för dem (Arbnor, 1978).

När offerter från olika byggfirmor hade samlats in visade det sig dock att medelpriset för ett hus skulle bli ca 100 000 SEK dyrare än vad som först hade beräknats vilket ledde till att ett flertal deltagare fick tacka nej till fortsatt medverkan i projektet (Arbnor, 1978).

Generellt upplevde de involverade hushållen att experimentet var misslyckat. Framför allt var det bristande information mellan befattningshavare och brukare som angavs som anledning. Exempelvis upplevde brukarna att de hade mycket svårt att sätta sig in i problematiken i början av experimentet när de skulle ta ställning till utformningen av närmiljön. Brukarna upplevde inte heller att de fick någon större kontakt med de andra hushållen i experimentet vilket i slutändan ledde till att de olika hushållen hade lite förståelse för varandra och att den gemensamma, sociala miljön fick väldigt liten betydelse (Arbnor, 1978).

Projektet Luftsloppet i Göteborg

I stadsdelen Majorna i Göteborg bor totalt drygt 29 000 personer (Stadsbyggnadskontoret Göteborg, 2008). Området kännetecknas av en småstadskaraktär med landshövdingehus och närheten till havet. Utbildningsnivån i området är förhållandevis hög i jämförelse med andra stadsdelar i Göteborg (Byggforskningsrådet, 2000).

Ett samtal mellan en arbetslös arkitekt och en planerare från stadsdelsförvaltningen lade grunden till Projektet Luftsloppet i Göteborg. Tanken var att en långsiktig kunskapsuppbyggnad skulle skapas och att hitta en metod för att underlätta ett medborgerligt deltagande. Detta skulle sedan kunna användas i framtida stadsplanering. Ambitionen var hela tiden att besluten skulle tas i så nära samarbete som möjligt med dem som berördes (Byggforskningsrådet, 2000).

Först gjordes en kartläggning av stadsdelen. De boendes synpunkter inhämtades via olika möten i området, seminarium med politiker och tjänstemän, stadsdelsvandringar, arkivbesök, studiecirkelar, enkäter och skrivarcirkelar. Materialet sammanställdes sedan och presenterats för invånarna genom nyhetsbrev, skrifter och utställningar. För att underlätta dialog och lokalt utbyte av erfarenheter skapades även lokala mötesplatser (Byggforskningsrådet, 2000).

Projektets syfte var bland annat att utveckla en arbetsmetod för kartläggning av miljöer ur estetiska, funktionella, kulturella och trivselmässiga perspektiv, men även att utveckla en metod för att förmedla kunskap och att ta fram nya former för samarbete mellan medborgare, tjänstemän och politiker. Processen i sin tur skulle leda till att hitta ett sätt att bevara och framhäva stadsdelens särart, både på kort- och långsikt (Byggforskningsrådet, 2000).

Även om projektet omfattade flera olika aktiviteter behövde deltagarna inte engagera sig i alla delar. Målet var att medborgarna stegvis skulle våga mer och mer under projektets gång. Ett resultat av projektet var att målformuleringsfasen, mellan övergripande planering och detaljplanenivå, ägnades extra stor uppmärksamhet, då de mål som invånarna skapade konkretiserades i denna. Den största behållningen av projektet var dock att invånarna kände en samhörighet och stolthet för sitt område (Crona & Östman, 2003), något som sedermera fick området att växa och utvecklas till ett av Göteborgs mest populära inflyttningsområden. Från början av 1990-talet, när projektet inleddes, har inflyttningen i stadsdelen ökat i större takt än inflyttningen i hela kommunen (Stadsbyggnadskontoret Göteborg, 2008).

Områdesgrupper i Alby

I Alby, utanför Stockholm, bildades en områdesgrupp vars syfte var att delta i utvecklingen och planeringen av området. Gruppen utgjordes av ett antal personer som representerade olika delar av samhället, från kyrkan till skolan och bostadsbolagen. Även invånarna skulle finnas representerade i gruppen men det var svårt att hitta representanter. I gruppen ingick inga professionella planerare och politikerna var sällan närvarande vid möten (Bodström, 2003).

Områdesgruppen har haft större eller mindre del av besluten av fysisk planering i området. Bland annat deltog gruppen i ombyggnaden av Alby centrum, ett monumentbygge i området samt placeringen av moskén. Men fokus har främst legat på att förvalta, förstärka, förnya och förändra området (Bodström, 2003), som nu är cirka 40 år gammalt.

Man kan säga att det i Alby har utvecklats ett slags medborgardeltagande även om det inte är invånarna som deltar utan andra representanter av samhället. Gruppen har dock i praktiken ställs inför många stora problem som de inte kunnat lösa, mycket beroende på att de inte alltid har tillräckligt med kunskap för att lösa dem. Kanske är det just avsaknaden av professionella planerare som är orsaken då det saknas någon som kan vägleda och samordna gruppens arbete (Bodström, 2003).

Att ta tillvara på kraften i Åre

I Åre har kommunen låtit medborgarinflytandet påverka hur den framtida kommunala organisationen ska se ut och hur innehållet i verksamheten ska fungera. Kommun har tagit tillvara på den kraft och de idéer som har funnits hos de egna medborgarna genom att starta en lokal samverkan mellan politiker, tjänstemän, anställda bygdeutvecklare och ideellt engagerade. Idén bottnade i en vilja hos kommunen att stärka demokratin samtidigt som servicen bibehölls trots ekonomiska svårigheter (Byggforskningsrådet, 2000).

Samverkan mellan de inblandade aktörerna har bland annat resulterat i billigare, mer utbyggd och effektivare service till medborgarna. Genom att servicen har utförts av lokala entreprenörer har det inneburit att lokala nätverk mellan olika aktörer har skapats och den sociala andan i samhället stärkts (Hela Sverige ska leva - men hur? Rapport nr 72, 2000).

Många andra kommuner i Sverige har studerat Åres exempel och gjort försök att tillämpa Åremodellen (Byggforskningsrådet, 2000). Samtidigt har liknande försök gjorts av mindre kommuner och avfolkningsbygder. Många av dessa grundar sig i kampanjen "Hela Sverige ska leva". Trots att kampanjen är avslutad finns en riksorganisation, som drivs som ideell förening, kvar under samma namn och som har som mål att stärka och hjälpa lokala krafter på landsbygden, så som till exempel bygderåd (Hela Sverige ska leva, 2009).

Modern planering och demokratiutveckling

"Planering är en förberedelse för handling och ett sätt att skaffa sig beredskap inför framtiden." (Boverket, 1998, s. 21)

Utåt sätt betraktas Sverige ofta som planeringens förlovade land. Samhällsplaneringen har här ansetts vara ett instrument för att åstadkomma förbättringar. Men det är sällan som målen för förändringarna har formulerats av de som varit direkt berörda. Demokratin i samhällsplaneringen har, även då det medborgliga deltagandet varit begränsat, hela tiden kunnat rättfärdigas eftersom den har hanterats av medborgarnas valda representanter (Boverket, 1998).

Tolkningen av ordet demokrati är inte alltid lätt att förstå och beror ofta på vem som gör tolkningen. En definition kan sägas vara att när folkviljan har fått genomslag i ett beslut så råder demokrati (Byggnadsnämnden, 2000).

Historik

Under mellankrigstiden växte det i Sverige fram en samhällsvision som byggde på de modernistiska strömningarna som rådde under perioden. Folkhemsidéologin växte fram och det ansågs vara nödvändigt att tillämpa den för att få en stabil och kontrollerad samhällsutveckling (Denvall & Salonen, 2000).

Efter andra världskriget började det svenska samhället att utvecklas intensivt och tillgången till arbete, goda bostäder, sjukvård, barn- och äldreomsorg med mera förbättrades dramatiskt för landets invånare. Rättighetstänkandet blev dominerande inom de flesta samhällsområdena men blev kanske allra tydligast genom att varje medborgare skulle ha "rätt till en god bostad". Hela samhället präglades under efterkrigstiden av en stark tilltro till det offentliga förmåga att driva den nya samhällsomvandlingen framåt. Det behövdes sakkunskap och professionella grupper för att möjliggöra det moderna samhällets framväxt och för att driva det praktiska förverkligandet. Offentliga verksamheter skapades för att ersätta de traditionella lösningarna och på detta sätt skapades nya yrkeskårer av offentliga administratörer och planerare (Denvall & Salonen, 2000).

För att den offentliga sektorn skulle få tillräcklig ekonomisk bärkraft och ett ordentligt befolkningsunderlag genomfördes kommunreformer fram till 1970-talets mitt. Flera mindre kommuner slogs samman och bildade större kommuner. Även dessa reformer bidrog i hög grad till påskyndandet av professionaliseringen inom offentliga verksamheter (Denvall & Salonen, 2000). Då sammanslagningar till storkommuner genomfördes i Sverige och många små kommunkontor stängdes ner försvann den nära demokratin från landsbygden. Många arbetstillfällen och en stor del av servicen försvann samtidigt från landsbygden och de små orterna. Ett tomrum skapades tack vare de rationella, ekonomiska och planideologiska tankar som rådde under tidsperioden. Beslutsfattandet flyttades från platsen och fattades av dem som inte bodde och verkade där eller som berördes av besluten (Herlitz, 1999).

Professionaliseringen och avsaknaden av människors eget självbestämmande genomsytrade flera samhällsorgan så som utbildning, boende, arbete och offentlig service och redan under 1960- och 1970-talen växte det fram en reaktion mot det storvulna och opersonliga samhällsbyggandet. Kritiken växte främst över att den mänskliga skalan helt saknades i samhällsplaneringen (Denvall & Salonen, 2000).

1990 utkom den statliga utredningen, Maktutredningen, med en rapport som beskriver hur människor idag har helt andra förväntningar på samhället jämfört med på exempelvis 1950-talet. En ofta citerad summering av detta lyder:

”I takt med den ökande utbildningsnivån stiger medborgarnas förväntningar på personligt inflytande snabbare än det faktiska handlingsutrymmet. Samhällsutvecklingen präglas av en tilltagande medborglig vanmakt.” (Byggeforskningsrådet, 2000, s. 4)

Ett uppbrott från folkhemsbyggets planeringsideal där några få planerar för alla andra börjar ske. Ett tecken på detta är att planering för en hållbar utveckling, där ansvaret för framtiden läggs i händerna på fler personer, är en tydlig trend i planeringsverksamheter. De ändringar som infördes i plan- och bygglagen 1996 var bland annat till för att öka möjligheterna för medborgarna att delta i planeringen tillsammans med politiker och planerare. Även FN, genom Agenda21¹ (se förklaringar), har uttryckt en önskan mot en utveckling av samordnad planering och ett ökat medborgarinflytande (Boverket, 1998).

Ett tecken på denna utveckling är att en ny, så kallad lokal, demokrati har tillkommit och utvecklats på landsbygden. Runt om i landet startades byalag, samhällsföreningar, framtidsförningar och intresseföreningar som under demokratiska former arbetade för ortens överlevnad och bygdens bästa. Grupperna arbetade för att platsen de bodde på skulle bli så bra som möjligt. I slutet på 1980-talet inleddes dessutom kampanjen ”Hela Sverige ska leva” som ytterligare stimulerade det lokala utvecklingsarbetet (Herlitz, 1999).

Enligt demokratiutredningen (SOU 2000) och den efterföljande regeringspropositionen (2001) var medborgarnas deltagande, delaktighet och inflytande i politiken viktigt och skulle öka, i första hand i sådana ärenden som gällde deras närområde (Svensson, 2008). Numer har demokratin många fler nya uttrycksmöjligheter genom att medborgarna har fått möjlighet till personliga val, till exempel inom barnomsorg och skola (Byggeforskningsrådet, 2000).

Syfte

Syftet med detta arbete är att undersöka motiven till att arbeta med medborgardeltagande och brukarmedverkan i planeringssammanhang. Jag vill med min undersökning även studera och visa de faktorer som påverkar de traditionella planeringssystemen och se om de kan upprätthållas när medborgarinflytandet ökar i planeringen.

Avgränsning

Jag vill titta närmare på de demokratiska och kommunala processer som finns i samhällsplaneringen och som styr det inflytande som medborgarna har. I första hand är det planerarens roll i den fysiska planeringen jag vill studera, men jag kommer även att beröra planering mer generellt. Jag kommer att granska de effekter som medborgarinflytandet ger utan att försöka konkretisera specifika sätt att arbeta med medborgarinflytande.

Frågeställningar

Vilka effekter och konsekvenser får medborgardeltagande

- på kommunens arbete och samhällsplaneringen?
- för medborgarna?
- på planerarens yrkesroll?

Har medborgarna tillräckligt med kunskap för att kunna vara med och fatta beslut i planeringssammanhang?

- Vilken roll har i sådana fall kommunen och dess planerare med att förse sina invånare med relevant kunskap?

Vilka faktorer spelar roll för om medborgarna väljer att engagera sig i planeringsfrågor?

Målgrupp

I första hand vill jag med detta arbete vända mig till beslutsfattare, politiker och planerare. Med arbetet vill jag visa om det kan vara av intresse att ta med medborgarna och involvera dem i projekt samt vilka medborgarnas möjligheter att påverka och fatta beslut är i större planeringssammanhang.

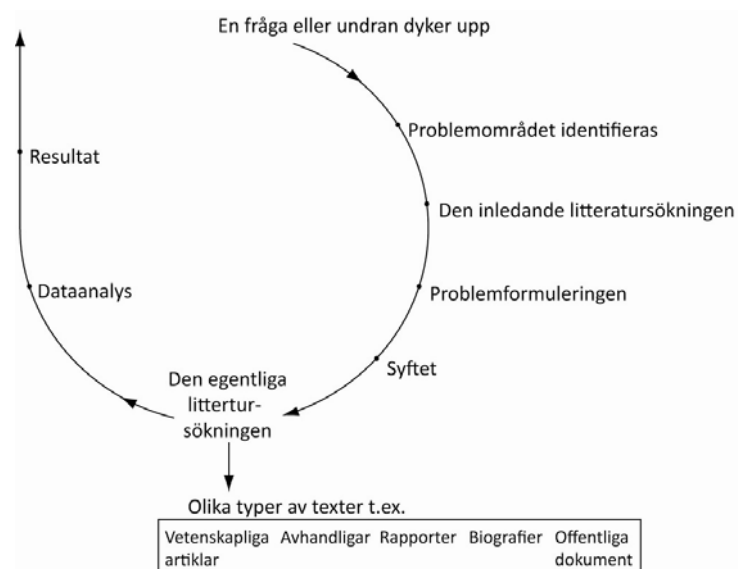
Metodbeskrivning

Metodval

För att få en god översikt av problemområdet och för att kunna besvara mina frågeställningar har jag valt att studera den befintliga litteraturen på området. Backman (1998) skriver att för att få en översikt över det område som ska undersökas bör den tidigare forskningen på området studeras. På detta sätt är det möjligt att begränsa sitt område och undersöka nya delar av det.

Litteraturstudie

I likhet med empiriska studier följer litteraturbaserade studier en strukturerad arbetsgång. Tankeprocessen under litteraturstudier kan illustreras som en spirallöslöselse innefattande ett antal faser (se figur 1).



Figur 1: Tankeprocessens faser (Friberg, 2006, s. 28)

Den inledande litteratursökningen ger svar på flera viktiga frågor som är relevanta för den fortsatta avgränsningen av problemställningen. Om inget material hittas kan det innebära att forskning inom området saknas och att nästa steg för att besvara sina frågor är till exempel att genomföra intervjuer eller enkäter. Orsaken att ingen litteratur hittas kan också bero på att fel databaser eller söktermer har använts (Friberg, 2006).

Problemformulering i en litteraturbaserad studie skiljer sig från en problemformulering i en empirisk studie. Det blir litteraturen i sig som utgör "data" och bidrar till resultatet i en litteraturbaserad studie och inte intervju- eller enkätsvar (Friberg, 2006). Datainsamling samt en systematisk granskning och analys, tillsammans med en kvalitetsbedömning av data, valda i relation till studiens syfte genomförs

(Lunds universitet - Medicinska fakulteten, 2008). Friberg (2006) påpekar att problemformuleringen blir mer styrande i en litteraturstudie än i en empirisk studie, eftersom det handlar om forskningsproblem som är möjliga att studera genom litteratur.

Litteratursökning

Till en början sökte jag inom ett brett område för att så småningom begränsa materialet som har använts i arbetet. Jag har dels studerat litteratur som handlar om samhällets demokratiska processer, medborgarinflytandets effekter samt planeringens historia och uppgift. Men jag har även tagit del av rapporter om genomförda projekt där medborgarna har involverats.

Använda informationskällor

Jag började med att söka relevanta artiklar i Scopus databas. Det gav ett litet utslag framför allt beroende på att det var svårt att hitta relevanta definitioner av mitt område på engelska.

Istället sökte jag böcker och rapporter genom Libris (bibliotekens gemensamma söktjänst). Här fick jag många träffar och började låna och läsa igenom böcker för att se om de var relevanta för mina undersökningar.

Val av sökord

De sökord jag har använt mig av är (sorterat i ordning efter användande): Brukarmedverkan, planering, brukarinflytande, user participation, planning, medborgarinflytande, medborgardeltagande, citizen participation, deltagardemokrati.

Val av dokument:

Jag har i största utsträckning använt mig av litteratur i bokform. De webbplatser och elektroniska dokument som har använt i arbetet kommer i första hand från myndigheter och organisationer.

Sekundärsökning:

För att få ytterligare tips på litteratur att studera sökte jag på uppsats.se för att hitta examensarbeten och avhandlingar som berörde mitt område för att se vilka referenser de hade använt sig av.

Problemformulering

Problemformulering kan definieras som en sammanhängande motive-
rande text, där problemet tydligt framgår, varför det är ett problem och vilken kunskap som avses skapas (Friberg, 2006).

Min problemformulering utgår från mitt syfte och de frågeställningar som jag har ställt. I min bakgrund har jag kort beskrivit de tidigare

genomförda försöken med medborgarinflytande och de utfall som dessa har fått. Även planeringens bakgrund och problematik ligger som grund för mitt fortsatta arbete och därför har jag sammanfattat detta i min bakgrund.

Analys

Enligt Friberg (2006) ska en läsare förstå hur jag har kommit fram till resultatet. Jag har därför beskrivit mitt tillvägagångssätt i så detaljerad grad som möjligt i metodbeskrivningen. Jag har även varit noga med att visa vilka källor som har använts i olika sammanhang i arbetet, både i bakgrunden och i resultatet.

Resultat

”Medborgardeltagande” eller ”brukarinflytande” i stadsplaneringen är både ett nytt och ett gammalt fenomen (Bohm, 1985). I medborgarinflytandet blir de demokratiska frågorna centrala. Den representativa demokratin² har på senare år förlorat mark på bekostnad av mer individcentrerade demokratimodeller, där mindre intresse har lagts till samhället och kollektivet. Många medborgare ser sig själva som självständiga och kompetenta och vill på egen hand påverka de frågor som är viktiga för dem i vardagen. En tydlig trend går att se där medborgare i allt högre grad vänder ryggen åt samhällets traditionella påverkanskanaler, så som politiska partier (Byggforskningsrådet, 2000).

Det går att urskilja tre olika motiv till varför medborgare väjer att organisera sig under demokratiska former. Dessa är att:

- skapa större social gemenskap
- behålla och utveckla samhällsservice samt
- utveckla byn eller stadsdelen (Byggforskningsrådet, 2000).

Att skapa en organisation med representanter för de största föreningarna eller sammanslutningarna på orten är en modell som har rönt framgång. Organisationen fungerar då som ett centrum för det lokala utvecklingsarbetet. Det är en fördel om kommunens politiker finns med i denna sammanslutning, inte för att bestämma dagordningen eller som ledamöter utan, för att verka som katalysatorer och ge legitimitet åt organisationen (Boverket, 1998).

Förutsättningarna för demokrati varierar dock. Det verkar som att det är enklare att arbeta under demokratiska former i mer homogena områden. Detta tros bero på att människor i sådana områden har mer likartade värderingar och lättare kan enas kring olika frågor. Att lokaltutvecklingsarbete i mindre samhällen är den form av medborgarinflytande som till synes har haft mest framgång under senare år är kanske därför inte förvånande (Byggforskningsrådet, 2000).

Även om de lokala rörelserna i många kommuner har setts som en stor resurs och samarbetspartner har bygderörelserna även stött på problem. En hel del kommuner ser dem som en farlig konkurrent. Politikerna i dessa kommuner försöker hävda de traditionella partierna som den enda demokratiska arenan för samhällsfrågor vilket leder till ifrågasättande av den makt som rörelserna faktiskt har, eller får (Herlitz, 1999).

För att kunna möta kravet på en samhällsplanering för hållbar utveckling är det viktigt att se upp för de fallgropar som finns. Oförmågan att fånga upp det begynnande intresset från medborgarna i planeringen är ett exempel på en sådan. Konsekvensen blir i ett sådant läge en

återgång till det traditionella sättet att bedriva samhällsplanering. Även en ovilja eller oförmåga att hitta en bra balans mellan det direkta medborgarinflytandet och det politiska systemet kan vara hinder i utvecklingen. Att möta medborgarnas krav på inflytande samtidigt som ett demokratiskt och rättssäkert tillvägagångssätt garanteras blir därmed uppgiften inom planeringen (Boverket, 1998).

”Det krävs nya sätt att tänka för att lösa de problem som det gamla sättet att tänka har skapat” – Albert Einstein ur: (Denvall & Salonen, 2000, s. 9)

Planerarnas roll

Kommunernas planerare blir i en samhällsplanering mycket viktiga för att uppnå en hållbar utveckling. De kan fungera som samordnare och knutpunkt mellan lokalt utvecklingsarbete, medborgarinflytande och kommunal planering. Men detta förutsätter en rollförändring och uppbrott från den traditionella synen på planeraren. Ett nytt förhållningssätt till kunskaper krävs om samhällsplaneringen ska kunna nå framgång. Kunskaperna ska vara användbara för enskilda medborgare och kunna tillfredställa det lokala samhällets behov (Boverket, 1998).

Nya former för planering behöver utvecklas för att möta det nya samhällets behov av kunskap men även för att upprätta ett förhållningssätt till lokala utvecklingsarbeten. Planerarens nya roll måste få legitimitet underifrån och bygga på en dialog mellan berörda parter. Samhällsplaneringen måste helt enkelt vara förankrad i människors vardagsliv. En sådan planering kräver medborgarnas delaktighet i beskrivningar av problemen och i formuleringarna av målen, men även i analysen av de konsekvenser som uppstår för de olika alternativen (Boverket, 1998). Bodstöm (2003) menar att även om det är lätt att acceptera vardagslivsperspektivet som självklart och logiskt kan det, i verkligheten, även väcka många frågetecken. Men det gäller att förstå att när processen blir en viktigare del av planeringen så finns det inte längre en enskild lösning utan lösningen kan se ut på många olika sätt. Det viktigaste är att lösningen är framvuxen i dialog med de människor som berörs av den och förankrad i de lokala förhållanden som råder på platsen (Boverket, 1998).

Arkitekten Hans Aréns har utvecklat en planeringsfilosofi som alternativ till traditionell samhällsplanering. I den filosofin lyfts de särskilda levnadsvillkor, som finns i lokalsamhället, fram. Grunden är en medveten planering som mer ska ses som ett förhållningssätt än en planeringsteknik. Planeraren behöver utveckla en lyhördhet, demokratiska metoder och en långsiktig uthållighet. Planeraren måste också förstå betydelsen av medborgarens egna beskrivningar och ha förmågan att skapa en levande dialog. Arbetssättet kräver att planeraren under en längre tid arbetar nära det aktuella lokalsamhället. Det kan till exempel röra sig om att öppna en lokal med flexibla öppettider på

orten så att invånarna ges möjlighet att möta planeraren och framföra sina åsikter. Vinsten med detta arbetssätt är att planeraren får större förståelse för områdets kulturella särart samtidigt som medborgarnas engagemang uppmuntras genom att gemensamma visioner skapas. Den slutliga planen blir då en gemensam produkt och ett uttryck för hur majoriteten vill att orten ska utvecklas (Byggforskningsrådet, 2000).

I en förändrad roll för planeraren blir tidsanvändningen en central fråga. Det finns kanske möjligheter för medborgarna själva att hantera många frågor som rör det lokala samhället och som idag kräver beslut i kommunala nämnder. I det fallet kan planeraren istället fungera som medborgarnas kontaktperson och företrädare för kommunen. På så sätt får planeraren direktkontakt med medborgarna och mer tid att vara närvarande i lokala utvecklingsarbeten. Nya resurser, både mänskliga och ekonomiska, kan då frigöras eftersom avståndet minskar mellan de som beslutar och de som berörs av besluten (Boverket, 1998).

Det har visat sig lönsamt att låta medborgarna delta i samhällsplaneringen. Lokalt utvecklingsarbete och medborgarinflytande skapar ett ansvarstagande och ett engagemang för kommunala frågor. Dessutom ger de medborgarna en känsla av delaktighet i samhällsutvecklingen och fördjupar demokratin. En mer direkt demokrati skapas eftersom öppenhet främjas när fler blir involverade och insatta i beslutsprocesserna. Om till exempel genomförandet av en plan dessutom får stöd av de som är berörda i ett samhälle finns det pengar att spara genom att det blir färre överklaganden i planeringsprocessens slutfaser (Boverket, 1998). Det är också viktigt att ta tillvara på medborgarnas kunskaper och erfarenheter i de kommunala verksamheterna. De prioriteringar som medborgarna gör kan bidra till att offentliga medel satsas där de bäst behövs och efterfrågas. Delaktigheten i beslut ökar dessutom förståelsen för de svårigheter som kommunerna kan ha då ekonomiska medel är begränsade (Civildepartementet, 1994).

Det har dock visat sig att kommunernas arbete med att öka delaktigheten för medborgarna ofta är trevande och har en bräcklig uppbyggnad, och ofta finns ingen långsiktig strategi. Försök med ett vidgat medborgarinflytande får ofta en projektliknande utformning med få kommunala aktörer vilket leder till en oviss framtid. Kommunen behöver därför skapa strategiska dokument om hur demokratiutvecklingen, medborgarinflytandet och samverkan ska fungera (Boverket, 1998).

Även om medborgarnas inflytande ökar bör de valda politiska församlingarna fatta de långsiktiga strategiska besluten, svara för de kommunövergripande frågorna och fördela de gemensamma resurserna på ett rättvist sätt (Boverket, 1998).

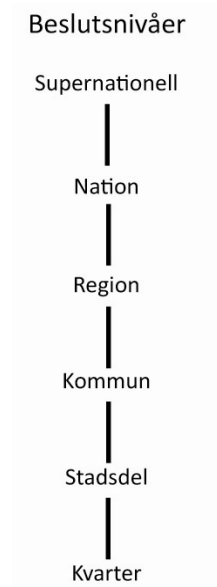
Medborgardeltagande

Kommuner och planerare kan ha olika ambitioner i demokratiska processer med medborgarna. Inbjudningar till deltagande kan vara initierade uppifrån men ändå organiseras utifrån demokratiska principer likväl som de kan vara mållinriktade och enbart tillgodose kommunens och planerarnas intressen (Denvall & Salonen, 2000).

Det är alltså inte enbart medborgaren som drar nytta av medborgardeltagande i den offentliga planeringen utan även kommunen tjänar på det. Det kan också ses som att planeringsmyndigheternas intresse i att få med medborgarna i planeringen inte främst är en önskan att låta stadsbyggandet styras av medborgarnas önskemål och behov, utan ett sätt för myndigheterna att legitimera sin verksamhet genom att få medborgarna att tro att de är delaktiga. Så länge de rådande ekonomiska och politiska ramarna styr i samhället är det svårt att hitta alternativ till den markanvändning och den samhällsbyggnad som råder. Stadsbyggnad är till stor del en fråga om investeringar från den ekonomiska sfären, en fråga som innebär att planeringsmyndigheter inte kan arbeta helt självständigt (Bohm, 1985).

Beslutsprocesser

Samhället består av fem till sex olika beslutsnivåer som berör den enskilde medborgaren. Tre nationella nivåer, nationen, regionen och kommunen och en internationell, eller supernationell, nivå, till exempel EU, kan identifieras. Dessa påverkar i mindre eller större grad medborgarens vardag.



Figur 2: Beslutsnivåer (Denvall & Salonen, 2000, s. 168)

Det är framför allt på en mer lokal nivå, så som stadsdelen eller det egna kvarteret som invånare vanligtvis inbjuds att delta i

beslutsprocesser. Denvall & Salonen (2000) menar att detta grundar sig bland annat i föreställningen att känslor av samhörighet och gemenskap gynnas av mindre, avgränsade enheter. En föreställning som bottnar i äldre tiders bygdegemenskap. Det är också andra frågor än de som ryms inom traditionell partipolitik på högre nivå som gör att människor väljer att engagera sig (Boverket, 1998). Det betyder att de stora samhällsfrågorna inte upplevs som relevanta för den enskilde medborgarens vardag (Denvall & Salonen, 2000).

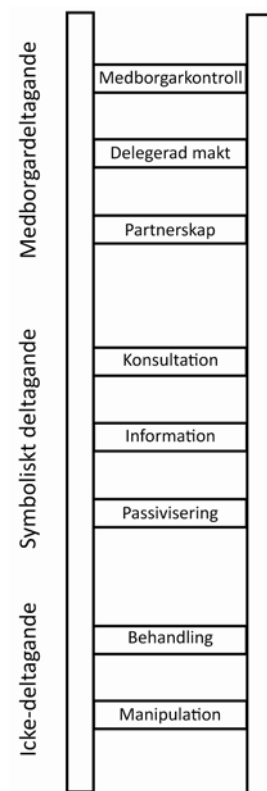
Olivegren (1975) använder sig av förutbestämda steg för att definiera en planeringsprocess. Processen är dock inte låst till en fast ordning utan beslutsfattandet rör sig mellan olika nivåer vad gäller både små och stora beslut. Besluten på de olika nivåerna fattas av olika representativa grupper så som ett hushåll, en områdesgrupp eller en kommungrupp. I sammanhanget är det viktigt att den grupp som mest berörs av ett särskilt beslut också är med och fattar beslutet. Ett problem uppstår dock när ett beslut ska fattas av en individ eller en grupp som är oerfaren av planeringsprocesser. Dessa behöver betydligt mer hjälp i sin process och besluten tar mycket längre tid att fatta.

Att engagera sig eller inte

De människor som är drivande och engagerade kan ha stor betydelse i ett förändringsarbete. Dessa eldsjälar väcker oftast andra människors intresse och drar dessa till sig. En engagerad medborgare kan väcka tio andra medborgares intresse. Men det kan också leda till problem och skapa stor besvikelse om eldsjälarnas engagemang inte räcker för att väcka intresse hos myndigheter eller om engagemanget är alltför ensidigt och andra medborgare därför känner sig exkluderade (Denvall & Salonen, 2000).

Genom att delta och engagera sig i frågor som upplevs som viktiga skapar sig individen kunskap och får en viss bekräftelse. Detta kan i sin tur leda till minskat utanförskap och ökad förståelse och därmed gynna samhället i stort. Men för att människor ska känna att det är mödan värt att delta och engagera sig måste de uppleva att de faktiskt är med och bestämmer och får fatta besluten. Att enbart delta i symboliska aktiviteter, psuedobeslut eller verksamheter med manipulativa avsikter leder istället till segregation och att avskräcka från vidare engagemang (Denvall & Salonen, 2000).

Olika slags workshopsmetoder organiseras ofta för att stimulera engagemang och för att öka människors delaktighet. Dessa lyder under den gemensamma benämningen deltagardemokratiska metoder och är i varierande grad uttryck för demokratiska ställningstaganden (Denvall & Salonen, 2000). Olika angreppssätt kan ordnas in i Arnsteins så kallade participationsstege och sorteras utifrån graden av deltagande. Stegen visar på olika nivåer av deltagande där de högsta nivåerna ger mycket inflytande och makt till dem som berörs (Arnstein, 1969).



Figur 3: Arnsteins participationsstege.

”Det går att samtidigt öka det direkta inflytandet och det indirekta. Makt och ansvar utgör inte en konstant mängd där en utökning för en grupp automatiskt medför en minskning för en annan.” (Boverket, 1998, s. 9)

Faktorer för engagemang

Barnmotivet

Föräldern tycks ha en framträdande roll som den som engagerar sig i deltagardemokratiska processer, även om pensionärer som engagerar sig kan vara fler till antalet. Föräldraskapet gör att deltagarna upplever diskussionen om framtiden som meningsfull. En vanligt inledande fras vid diskussionsmöten kan vara ”Jag som småbarnsförälder...”. Andra exempel på där just barnen används som argument för att satsa inom ett visst område kan vara att det nyligen flyttat in många barnfamiljer och att det därför behövs insatser just där eller att barnen skall vistas i denna miljö och då måste vi begränsa bilars framkomlighet och så vidare. Även om pensionärerna ofta är fler till antalet, i deltagarsammanhang, upplever de ändå inte att de berörs i lika stor omfattning av problematiken då de, som vissa uttrycker, ”kanske inte ens lever om 10 år” (Svensson, 2008).

Trots att barn och familj spelar en central roll för engagemang, genom att diskussionen blir anknuten till framtiden, väcker framtidsfrågor om miljö ändå förvånansvärt lite engagemang. Detta beror sannolikt på att medborgarna ofta blir tillfrågade om engagemang vad gäller deras närmiljö och inte om samhället i stort (Svensson, 2008).

Faktorer för ickeengagemang

Bodström (2003) har i sin rapport om medborgardeltagandet i Alby kunnat se ett antal faktorer till varför människor valt att inte engagera sig. Bland annat är tidsbristen en viktig faktor men även att redan ha fått en viss tillfredsställelse eller känna sig oförmögen att påverka är faktorer som spelar in.

Tidsbrist

Tidsbrist är den orsak som oftast anges som hinder för mer aktivt engagemang i stadsdelen. Argument som ”Jag orkar inte när jag kommer hem på kvällarna” är vanliga. Att ange tidsbrist som skäl blir då en yttring av en prioritering. Till exempel ses det som viktigare att den tid som är över efter arbetsdagen spenderas med familjen.

Viss tillfredsställelse

Om människor ser att det har skett förbättringar och förändringar utan att de har engagerat sig nöjer de sig ofta med dessa. Även om det inte är en ultimata lösning så får individen en viss tillfredsställelse över att det faktiskt sker något i området.

Opåverkbart

Ibland uppfattas de allra mest väsentliga frågorna som helt opåverkbara. Att känna att man inte kan påverka dessa leder till ett utanförskap som, likt en ond cirkel, ger mindre vilja till engagemang. Om ingen makt ges i de frågor som är väsentliga för invånarna leder det till en svag medborgardemokrati.

Kommunikationsproblem

Dialog som redskap

Kommuntjänstemän och politiker framhåller dialog som det viktigaste av allt när det gäller kommunikationen med medborgarna (Svensson, 2008) men ett problem när det till exempel gäller medborgardeltagande i planering är att medborgare och experter ofta har skilda erfarenheter och sätt att uttrycka sig på (Delshammar, 2005). Att genom kommunikation skapa en mening har därför en framträdande roll. Det innebär att alla individer måste ses som aktiva uttolkare av sin omgivning och verklighet snarare än att vissa är passiva mottagare och andra är aktiva sändare av budskap (Svensson, 2008). För att medborgare ska kunna förstå och ta till sig problematiken inom ett visst område

måste experter och andra inblandade aktivt handleda medborgarna likväl som de själva måste vara mottagliga för medborgarnas sätt att tänka och resonera.

Först när ett samtal innebär att två parter gemensamt kommer fram till något som har förändrat deras synsätt kan det definieras som en dialog. I verkligheten befinner sig oftast medborgarna i underläge gentemot det offentliga, kommunen eller bostadsföretaget. I ett plan-samråd är det vanligtvis kommunen som informerar om sitt material och följden blir att de sorterar sitt lyssnande utifrån sina egna tanke-banor (Byggforskningsrådet, 2000).

Ett sätt att öka förståelse mellan olika parter är genom lyssnarträning med *Aktivt lyssnande*. Aktivt lyssnande innebär att, så långt det är möjligt, lyssna in motparten och försöka frigöra sig från olika psykologiska mekanismer som till exempel försvar, motstånd och selektiv förståelse. Sådana mekanismer gör att man enbart hör det man vill höra och leder till oförståelse för motparten. (Byggforskningsrådet, 2000)

Tydlighet i planeringsprocessen

Orealistiska förväntningar på medborgarinflytandet och problem med kommunikation kan begränsas om kommunen och lokala företrädare träffar överenskommelse om vilka spelregler som ska gälla för processarbetet och dess resultat. Om kommunerna är otydliga i sitt sätt att starta eller lämna över programarbetet till lokala företrädare och om medborgarna inte får reda på vad arbetet ska leda till och hur resultatet ska användas så öppnar det upp för orealistiska förväntningar och besvikelse (Boverket, 1998).

Tydligt preciserade regler för processarbetet bör innefatta:

- tydliga förklaringar av avsikten från kommunens sida
- vilket handlingsutrymme medborgarna har
- en strategi för hur den lokala förankringen ska gå till och hur rättssäkerheten ska garanteras
- kommunens beredskap för att ta emot det lokala utvecklingsprogrammet
- en plan som omfattar den formella beslutsgången (Boverket, 1998).

Det är viktigt att målen som formuleras har stöd från lokalbefolkningen för att kunna genomföras. Om strategin för hur förankringen ska gå till är noga utarbetad ökar förutsättningarna för att hanteringen blir demokratisk. Det innebär att förberedelsearbete för kommunerna blir viktigt och omfattande (Boverket, 1998).

Lika stora insatser kräver även förankringsarbetet under de faser där kunskap byggs upp och målen formuleras. En tydlighet och öppenhet måste till så att alla medborgare får chansen att ta till sig informationen. Detta blir särskilt tydligt när det gäller grupper som har sämre förutsättningar att komma till tals genom att de har språksvårigheter, svårigheter att ta sig till möten eller inte får vara med och fatta beslut. Dessa grupper omfattar ungdomar, äldre och funktionshindrade personer, invandrare eller grupper av medborgare som helt enkelt saknar vana att föra fram sina åsikter (Boverket, 1998).

Diskussion

Metoddiskussion

Metoden har fungerat väl för att kunna förstå de olika processerna som finns och vilka de effekter är som medborgarinflytande leder till. Min förståelse kring de demokratiska processer som ingår samhällsplaneringen samt de rättigheter som medborgarna kan kräva har ökat och jag hoppas att jag har kunnat förmedla detta till läsaren. Argumenten till varför och på vilket sätt medborgarinflytande bör användas har framkommit samt hur och varför de är viktiga i en utveckling av samhället.

Källkritik

Det som inte har framkommit i denna litteraturstudie är argumenten mot att tillämpa medborgarinflytande. Det råder helt klart en konsensus i litteraturen, som finns tillgänglig, kring att medborgarinflytandet i samhället måste tillämpas och öka. Trots det faktumet visar ändå genomförda projekt att många försök med medborgarinflytande misslyckas.

De försök som faktiskt har inneburit att en del av beslutsfattandet har lämnats till medborgarna är även de som främst har misslyckats. I samtliga av dessa fall har ett tydligt finger pekats på kommunernas brist på engagemang och vilja att släppa ifrån sig den verkliga makten. Endast Bodström (2003) pekar på att det kan vara medborgarnas brist på engagemang som har del i misslyckandena. Samtidigt säger hon dock att en av de viktigaste faktorerna till ickeengagemang är att medborgarna har svårt att påverka i de frågor som är allra viktigast för dem, något som återigen går tillbaka till att det är kommuner och maktbärare som är ovilliga att släppa ifrån sig makten.

Att det är svårt att hitta litteratur som visar på negativa effekter av medborgarinflytande kan egentligen betyda två saker, antingen är det alltid kommunens och/eller planerarens fel när medborgarinflytandet misslyckas eller så är det politiskt okorrekt och svårt att kritisera medborgarinflytande. Med tanke på att mycket av den litteratur som finns på området är utgiven av statliga myndigheter, så som Boverket och Bygghälsöversynsrådet, så är sannolikheten stor för att det är det senare av alternativen som stämmer.

Resultatdiskussion och slutsats

Stad och land

Det ter sig som att kommunala projekt med medborgerligt inflytande har fungerat bäst på landsbygden. Inte minst pekar arbetet i Åre och andra projekt inom "Hela Sverige ska leva"- rörelsen om detta. Men

dessa projekt handlar också om att vitalisera landsbygden och att få den att blomstra igen genom att ta tillvara på de lokala krafter och förmågor som finns. Problematiken på landsbygden skiljer sig från den i staden genom att det har, sedan sammanslagningarna till storkommuner på 1970-talet, saknats en lokalt förankrad planeringsstrategi där. När kommunkontoren i de mindre orterna stängdes ner och flyttades in till städerna och de större tätorterna förlorade de beslutande politikerna och planerarna kontakten med de människor som bodde i de små orterna. I effektiviseringens anda flyttade så småningom arbeten, servicen och människorna in till de större orterna och de mindre fick svårare att överleva. Det intresse för att delta i kommunens arbete, som medborgarna har uppvisat i dessa orter, är en reaktion för att överleva. Eftersom den kommunala verksamheten och planeringen inte har funnits för dem har de varit tvungna att ta saken i egna händer.

Men är då det medborgliga deltagandet lika självklart i våra städer? Studerar man de beslutsprocesser som Denvall & Salonen (2000) pekar på så skulle de vara svårare för människor att engagera sig i stora samhällsfrågor. I de större städerna kanske frågor som rör hela kommunen är mer centrala vilket leder till att medborgarna varken har det stora intresset eller riktigt förstår problematiken för att kunna engagera sig i dessa. Om medverkan däremot berör en mer kvartersbetonad nivå så kan det vara lättare att engagera sig. Problem kan dock uppstå på en plats, eller inom en stadsdel, då det finns flera olika kvartersråd som börjar konkurrera med varandra och i slutändan behövs återigen någon som kan se och greppa ett större perspektiv för att samordna de olika lokala viljorna.

Ekonomiska aspekter

Bohm (1985) hävdar att skälet till medborgardeltagande i stadsplaneringen kan tyckas betydelselöst. Så länge dagens ekonomiska och politiska krafter råder så finns det i vår typ av samhälle egentligen inte något alternativ till den markanvändning och den samhällsbyggnad som tillämpas. I viss mån har hon en poäng i sitt påstående. Vi skulle radera hela vår definition av det vi anser vara ett välfungerande samhälle om det inte hade funnit någon kontrollerande myndighet vad gäller markanvändning och samhällsbyggnad. Men att låta medborgarna vara med att fatta och påverka beslut behöver kanske inte nödvändigtvis betyda att det inte finns någon kontroll. Att släppa in medborgarna innebär inte att samhället blir till en anarki utan det kan leda till att stärka demokratin genom att ansvarstagandet blir större genom delaktighet.

I själva verket finns det inga faktiska ekonomiska hinder för att inte låta medborgarna vara, med undantag för att kommunerna på kortsikt eventuellt måste avsätta tid för att arbeta fram ett fungerande arbetssätt. Precis som flera källor påpekar är det istället lönsamt att låta

medborgarna vara med, inte minst beroende på att när medborgarna känner sig delaktiga i besluten blir de också mer nöjda med de beslut som fattas. På detta sätt fördelas pengarna i en kommun dit de flesta medborgare anser att de behövs.

I slutändan kanske det är det som är medborgardeltagandets viktigaste funktion, att legitimera de kommunala verksamheterna. Att ge medborgarna känslan av att ha fått sagt sitt och att ha haft möjlighet att påverka ett beslut. Sedan ligger det på planeraren att väga in alla aspekter och fatta det slutgiltiga beslutet. Tittar man på exemplet med *Projekt Luftslottet i Majorna, Göteborg* så går det helt uppenbart att se att området stärkts av det samarbete som stadsdelsnämnden har haft med medborgarna. Men samtidigt har medborgarna inte direkt medverkat i de beslutsfattande processerna utan varit delaktiga genom att förmedla den kunskap som de besitter om sitt närområde.

Att främja engagemanget

Att få medborgarna att engagera sig kan å andra sidan vara ett större problem. Det mesta pekar på att om inte en individ känner att den ges någon verklig möjlighet att faktiskt påverka sin omgivning så skapar det ett ointresse för till att delta i deltagarprocesser. Enligt Bodstöms (2003) forskning är det dock tidsbrist som de flesta människor anger som den viktigaste faktorn till att inte engagera sig.

Dagens samhällsstruktur kanske i det avseendet är en av de farliga faktorerna till ovilja att engagera sig. Föräldrar som är heltidsarbetande, har långa resesträckor till arbete och en massa krav på sig från sin omgivning ger kanske upp och prioriterar att lägga all den tid de får över på att umgås med sin familj. Och med all rätt! För visst är familjen viktig. Och det gäller inte bara föräldrarna utan alla grupper i samhället kan uppleva att tidsbristen gör det svårt att engagera sig.

Frågan blir då hur samhället skulle kunna möjliggöra att de människor som vill engagera sig, men inte upplever att de har tid eller ork, får möjlighet att göra det? Det är en mycket komplex fråga att besvara men kanske är det inte omöjligt. För att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling kanske vi behöver utveckla ett småskaligare och mer personligt samhälle. Det är trots allt det storvulna och opersonliga samhällbyggandet som har lett till det samhälle vi lever i. Ett samhälle i mindre skala kanske är mer överskådligt och leder till att människor blir villigare att engagera sig.

Politiker och beslutsfattare behöver ställa sig frågan om de är beredda att fatta det beslut som krävs för att utveckla samhället i en ny riktning. Är de villiga att bredda sin syn på demokrati och acceptera och släppa in medborgarna i sin verksamhet? Den senaste tidens debatt om urholkandet av demokratin kanske i själva verket inte handlar om att demokratin har urholkats utan att den har sökt sig bort från den

traditionella partipolitiken och istället funnit en plats närmare folket, bort från storskalighet, där människor kan se och greppa den.

Samtidigt ligger den traditionella samhällsplaneringen till stor grund för den välfärd som vi upplever idag (Denvall & Salonen, 2000). De försök med medborgarinflytande som har gjorts verkar inte rymmas inom den traditionellt uppbyggda samhällsplaneringen som råder och vi behöver istället ett helt annat planeringssystem för att kunna tillämpa medborgardeltagande. Men finns det då risk att vi behöver göra avkall på den välfärd som vi upplever och är vi, som samhälle, beredda att göra detta?

Framtidens planerare

Planeringen innebär en möjlighet att styra framtiden genom de åtgärder vi gör idag. Men eftersom framtiden alltid är okänd så kommer planeringen att misslyckas många gånger. Det är, så att säga, planerarens öde att misslyckas ibland (Wildavsky, 2008). Kan vi då automatiskt påstå att den planering som har lett till dagens välfärd har varit dålig? Visst finns det mindre bra exempel men det råder inte helt brist på bra planering som har genomförts under 1900-talet. Frågan blir då vilken plan som behöver göras för planerarens framtid?

Det råder helt uppenbart idag en konsensus att det i framtidens yrkesroll för planerare måste finnas en strategi för hur medborgarna ska inkluderas i arbetet. Ett nyvaknat intresset för planering blir svårt att möta med ett traditionellt sätt att planera. För att lyckas med en samhällsplanering som leder till en mer hållbar utveckling blir det därför viktigt att utgå från lokala erfarenheter av hur vardagslivet i ett område fungerar. Planeraren måste helt enkelt ut och möta folket.

Boverket (1998) pekar på att det måste finnas tydliga förberedelseplaner och redskap för att kunna hjälpa medborgarna att sätta sig in i problematik. Att på detta sätt arbeta med planering kanske inte är det mest effektiva eller tidsbesparande men det får en tydligare förankring som leder till en större långsiktighet.

Boverket (1998) påpekar även att den som arbetar med planering måste lägga upp en strategi för hur tiden ska disponeras. Många av de mindre besluten kanske helt skulle kunna lämnas över i medborgarnas händer. Detta skulle innebära att medborgarna, enligt Arnstein, har *medborgarkontroll* i vissa frågor. Men för att kunna göra detta kräver det att medborgarna besitter den kompetensen för att kunna fatta korrekta beslut, och i den situationen blir en av de viktiga rollerna, som planerarna har framför sig, att fungera som pedagoger och utbilda medborgarna till att fatta kloka och genomtänkta beslut.

Om planerarens framtida roll blir att agera kunskapsförmedlare och utbilda medborgarna till att kunna fatta egna beslut i planeringspro-

cesser hur bemöter då dagens utbildningar denna roll? Det är tveksamt om planeraren får den pedagogiska kompetens det skulle krävas för att kunna agera som kunskapsförmedlare helt ut. Och kommer samhället egentligen behöva ha och utbilda planerare? Om nu medborgarna själva får ta del av den kunskap som planeraren besitter vad ska då planaren göra? Är det i själva verket pedagoger som kommer att arbeta på kommunernas stadsbyggnadskontor och ha som sysselsättning att utbilda medborgarna i planeringsfrågor? Praktiskt låter det som om det bara är en längre omväg till samma sak. Spelar det egentligen någon större roll om det är en planerare som fattar besluten, med god insyn och med synpunkter från medborgarna eller om det är medborgarna själva som gör jobbet? Det sistnämnda kanske i mångt och mycket egentligen bara är ett sätt att göra ekonomiska besparingar genom att låta medborgarna göra jobbet gratis.

Förslag till fortsatt forskning

Ämnena medborgarinflytande, brukarmedverkan och deltagardemokrati är oerhört fascinerande och det finns relativt mycket som är skrivet om dem. Mycket av den litteratur som finns på området är dock skriven för att främja medborgarnas deltagande. Tyvärr innehåller den litteraturen ofta väldigt lite självkritik och alltför ofta saknas faktiska aspekter på varför medborgardeltagandet är viktigt. Ofta lyfts enbart de demokratiska rättigheterna fram som argument medan problematiken kring att införa medborgarinflytandet inte ges någon plats. För att verkligen vitalisera diskussionen kring medborgarinflytande krävs därför en objektiv forskningsinsats som undersöker och studerar effekterna av medborgarnas deltagande i den kommunala planeringen på längre sikt.

Men, som det framkommer i stycket om genomförda projekt, så är det ofta projektliknade, kortsiktiga strategier som har lagts upp, något som också kan ha bidragit till att många av projekten upplevs som misslyckanden. Flertalet kommuner blir därför oroliga när det blir tal om att involvera medborgarna mer i beslutsprocesserna. Möjligheterna att se de effekter som deltagandet och samverkan mellan kommun, planerare och invånare skulle kunna leda till behöver en långsiktig strategi. Att därför genomföra forskning över längre perioder, där medborgarna också får en gedigen kunskap om planering som grund, behövs för att kunna utvärdera effekterna av medborgardeltagande. Detta kräver givetvis att det finns kommuner som är villiga att avsätta tid, kraft och resurser på att vara i framkant och leda utvecklingen. En sådan process löper över många år, kanske decennier, men vinsten av de kontinuerliga utvärderingarna hade, enligt min mening, varit oerhört stor. Forskningen skulle kunna leda till att effektiva metoder utarbetas likväl som att de vanligaste fallgroparna skulle kunna undvikas. Så länge det goda exemplen faktiskt är en bristvara är det svårt att, enbart genom spekulativ forskning, kunna få de som håller i de ekonomiska trådarna att släppa på det traditionella sättet att förhålla

sig till planering. Men om det finns någon som är villig att gå i bräsch, och även ibland ta de hårda smällarna, kan det leda till en oerhörd vinst på lång sikt.

Förklaringar

1. *Agenda21* kallas den handlingsplanen som världens stater enades om 1992 vid en FN-konferens i Rio. Handlingsplanen tar upp miljö och utveckling inför nästkommande århundrade. Den handlar om att arbeta för ett samhälle som i det långa perspektivet är hållbart dels i ekologisk mening men även i ekonomisk och social. Handlingsplanen innebär ett åtagande för alla de länder som undertecknat överenskommelsen. Tanken med Agenda21-arbetet och överenskommelsen är att önskvärda förändringar ska bygga på delaktighet från enskilda medborgare. Enskilda eller grupper av medborgare ska själva ta initiativ till att formulera egna agendor för sina egna lokalsamhällen (Boverket, 1998).
2. Representativ demokrati innebär att medborgarna i ett samhälle väjer de representanter, till exempel i kommunalval, som de vill ska företräda dem. Denna typ av demokrati innebär att medborgaren som individ lämnar över beslutsfattandet till den person, eller det politiska parti, som han eller hon anser mest representerar hans eller hennes åsikter.

Litteraturförteckning

- Arbnor, I. (1978). *Brukarinflytande vid grupphusprojektering. Studium av processen i ett medinflytandexperiment*. Stockholm: Byggforskningen (R12:1978).
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute of Planners*, Nr. 35 s. 216-224.
- Backman, J. (1998). *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur.
- Bodström, K. (2003). *Att med alla medel ha medborgarna med: planering för och med delaktighet i Stockholmsförorten Alby. 118 meddelanden från kulturgeografiska institutionen*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Bohm, K. (1985). *Med- och motborgare i stadsplaneringen. En historia om medborgardeltagandets förutsättningar*. Stockholm: Liber förlag i samarbete med Byggforskningsrådet.
- Boverket. (1998). *Vem bestämmer - om medborgarinflytande och kommunal planering*. Karlskrona: Boverket.
- Byggforskningsrådet. (2000). *Samhällsplanering med aktiva medborgare. Exempel från 16 kommuner*. Stockholm: Byggforskningsrådet.
- Civildepartementet. (1994). *Vi vill vara med och bestämma. Modeller för medborgarinflytande - i stadsmiljö och på landet*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Crona, J. S., & Östman, L. (2003). Den moderna hembygdens pedagogik - Forskarseminarium 24 oktober 2002. Göteborg: Länsstyrelsen Västra Götaland.
- Delshammar, T. (2005). *Kommunal parkverksamhet med brukarmedverkan*. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.
- Denvall, V., & Salonen, T. (2000). *Att bryta vanans makt. Framtidsverkstäder och det nya Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Friberg, F. (2006). Tankeprocessen under examensarbetet. i F. Friberg, *Dags för uppsats - vägledning för litteraturbaserade examnesarbeten* (ss. 27-36). Lund: Studentlitteratur.
- (2000). *Hela Sverige ska leva - men hur? Rapport nr 72*. Stockholm: Kristdemokraterna.
- Hela Sverige ska leva*. (2009). Hämtat från bygdenet: <http://www.helasverige.se/> den 24 mars 2009

- Herlitz, U. (1999). Lokalt medborgarinflytande. i *Demokratin är död. Länga leve demokratin!* (ss. 139-144). Stockholm: Ordfront.
- Kosteröarna. (den 16 mars 2009). Hämtat från kosteröarna.com:
<http://www.kosteröarna.com/koster.htm> den 16 mars 2009
- Lunds universitet - Medicinska fakulteten. (den 03 november 2008).
 Hämtat från Olika arbetens omfattning:
http://portal.omv.lu.se/Portal/Utbildning/uppsats_anvis/litteraturstudiers_utformning_samt_referensteknik/uppsats_omfattning
 den 12 mars 2009
- Nationalencyklopedin (multimedia). (1998). 2.0. Malmö: Bokförlaget Bra Böcker AB.
- Olivegren, J. (1975). *Brukarplanering. Ett litet samhälle föds: Hur 12 hushåll i Göteborg planerade sitt område och sina bus i kvarteret Klostermuren på Hisingen*. Föteborg: FFNS-Gruppens Förlag.
- Stadsbyggnadskontoret Göteborg. (mars 2008). *SDN statistik*. Hämtat från Göteborgs kommun:
http://www.goteborg.se/wps/wcm/connect/?MOD=PDMPProxy&TYPE=personalization&ID=NONE&KEY=NONE&LIBRARY=%2FcontentRoot%2Ficm%3Alibraries%5B19%5D&FOLDER=%2FInvanare%2FByggaBoNy%2FStadsplanering%2FPDF%2FStadsdelsvisabeskrivningar%2F&DOC_NAME=%2FcontentRoot%2Ficm den 16 mars 2009
- Svensson, J. (2008). *Kommunikation, medborgarskap och deltagardemokrati. En studie av medborgarutskotten i Helsingborg*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Sveriges Riksdag. (1991). Hämtat från Svensk författningssamling (SFS) - Kommunallag (1991:900):
<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1991:900> den 10 mars 2009
- Wildavsky, A. (2008). If planning is everything, maybe it's nothing. i J. Hillier, & P. Healey, *Foundation of the planning enterprise. Critical essays in planning theory: Volume 1* (ss. 39-65). Aldershot: Ashgate Publishing Limited.



Ordet är fritt av Sabina Johnsen